

УДК 324(497.6)

Каравайцева О. В., НУ «ОЮА»

ВИБОРЧА СИСТЕМА ПОСТКОНФЛІКТНОЇ БОСНІЇ І ГЕРЦЕГОВИНИ

В статті розглянуті аспекти становлення та розвитку виборчої та політичної системи Боснії і Герцеговини. Проаналізовано вплив виборчої системи на регулювання етнічних конфліктів в країні.

Виборча система Боснії і Герцеговини є породженням Дейтонських угод 1995 року. Боснія і Герцеговина – держава, в якій національне питання сприймається досить хворобливо, а розділ між трьома основними націями, що проживають в ній, штучно підтримується як складним територіальним пристроєм держави, так і його законодавством, у тому числі виборчим [1]. Згідно конституції Боснія і Герцеговина є «м'якою» конфедерацією, члени якої мають високий рівень самостійності в політичній, економічній і інших сферах життя. У територіальному відношенні Боснія і Герцеговина розділена на два ентитета і округ Брчко з особливим статусом. Федерація Боснії і Герцеговини (БГ) – основне місце мешкання хорватів і мусульман – розділена на 10 кантонів, які утворені виключно за територіальною ознакою. Останнє викликає певну незадоволеність хорватської частини: боснійські серби проживають в «своїй» республіці, а що існувала до 1994 р. хорватські Херцег-Босну ліквідовували і об'єднали з мусульманськими територіями [2].

Республіка Сербська – унітарний ентитет, основне місце мешкання боснійських сербів. Кожен ентитет має свої органи державної влади, конституцію і законодавство. Округ Брчко став особливою одиницею в 2001 р. причиною його «виділення» стала необхідність рівного доступу до судноплавної частини Сави для всіх державоутворюючих націй. Такий територіальний устрій і відносно напружені стосунки між націями зумовили особливий порядок формування найвищих органів державної влади Боснії і Герцеговини. Колективний глава держави – Президентство або Президія Боснії і Герцеговини – колективний найвищий орган виконавчої влади. Він відповідає за реалізацію зовнішньої політики, відає питаннями міжнародних відносин, виконує рішення Парламентської Асамблеї і здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією Боснії і Герцеговини. Згідно статті V Конституції, Президія складається з трьох членів, що обираються одночасно на чотири роки: один бошняк і один хорват обирається від Федерації Боснії і Герцеговини; один серб обирається від Республіки Сербської. Президентом (Головою Президії) стає член

Президії, що набрав на виборах найбільше число голосів. Проте через кожних 8 місяців пост переходить до наступного члена Президії, що забезпечує рівність національностей [3].

Найвищий законодавчий орган – Парламентська Асамблея складається з двох палат – Палати представників і Палати народів. Палата представників має 42 члени, що обираються на чотирирічний термін на основі пропорційного представництва в кожній етнічній групі. 28 місць виділено для Федерації Боснії і Герцеговини і 14 місць для Республіки Сербської. У БІГ кожні чотири роки проводяться загальні і муніципальні вибори з інтервалом в два роки між собою. В ході загальних виборів обираються члени колективної Президії БІГ, депутати Палати представників Парламентської Асамблеї БІГ, Національних Зборів Парламенту Республіки Сербської і Палати представників Федерації БІГ, парламентів самоврядних суб'єктів ФБІГ – кантон, а також Президент Республіки Сербської (Президент ФБІГ обирається з числа депутатів Парламенту ФБІГ). На місцевих виборах обираються начальники общин (мери міст) і депутати муніципальних зборів. Виборчий кодекс Боснії і Герцеговини встановлює жорстку прив'язку кандидатів в члени Президії до національності і території: хорвати і боснійці не можуть балотуватися в Республіці Сербською, як і серби у Федерації Боснії і Герцеговини. Боснійські дослідники відзначали дискримінаційний характер такого обмеження [4].

Конституційна і правова система демократичної держави визначається моделлю виборчої системи. Виборча система країни є основним механізмом для створення політичної системи, впровадження і вживання має прямий вплив на становлення демократії в цій країні і суспільстві. Виборча система Боснії і Герцеговини пройшла в своєму розвитку декілька етапів. Перший електоральний цикл – з 1996 по 1998 роки – пов'язаний із спробами зміцнення встановлених інститутів за рахунок неінституційного маніпулювання: зняття кандидатів, впливи на ЗМІ і т.д. Оскільки система електоральних інтересів залишалася незмінною, вживання маніпулятивних технологій привело лише до того, що отримані на виборах результати виявилися, хоча і помірнішими і компромісними, але багато в чому штучними. Другий електоральний цикл – з 1998 по 2002 роки – пов'язаний з розробкою нового виборчого законодавства. Головна проблема для Боснії і Герцеговини полягала в тому, щоб створити таку систему агрегації і репрезентації інтересів, яка не була б заснована на національному розділенні, і при цьому захистити права і інтереси основних національних груп. У країні відсутні сильні партії із змішаною (у національному відношенні) електоральною базою [5].

Світова спільнота бачила своє завдання в тому, щоб сприяти створенню і діяльності таких партій, підвищенню їх електоральної підтримки. У післявоєнний період міжнародні інститути, перш за все ОБСЄ, не раз міняли форму виборчої моделі на виборах різних рівнів, намагаючись підштовхнути виборців Боснії і Герцеговини до кроснаціональних стратегій голосування. У 1996–2001 роках розробка виборчої моделі для Боснії і Герцеговини відображала динаміку уявлень про методи регулювання міжнаціональних протиріч в розділених співтовариствах. Спочатку відповідно до загальних положень Дейтонського угоди в ньому використовувалися консоціальні методи, а потім були випробувані елементи інтеграційного підходу. «Правила і положення» Тимчасової виборчої комісії, схвалені 16 липня 1996 року, встановили на виборах в законодавчі органи влади пропорційне представництво з простою квотною системою [6].

Вибори президентів Федерації Боснії і Герцеговини і Республіки Сербської, а також членів Президії повинні були проходити по мажоритарній системі. На загальних виборах були утворені два виборчі округи, що охоплювали території Федерації Боснія і Герцеговина і Республіки Сербської. Вибори Палати представників Боснії і Герцеговини проводилися по закритих партійних списках. У Республіці Сербської і у Федерації Боснія і Герцеговина голосування проходило по окремих бюлетенях. Місця розподілялися пропорційно. Мінімальний бар'єр не встановлювався. Запропонована ОБСЄ система розподілу місць в Палаті представників повинна була максимально відповідати тому, як розподілилися голоси виборців на виборах.

Згідно Конституції, Президія Боснії і Герцеговини складається з одного серба, що обирається безпосередньо від Республіки Сербської, одного хорвата і одного босняка, – від Федерації Боснія і Герцеговина. Таким чином, серб, що проживає у Федерації, хорват або босняк з Республіки Сербської, а також представник будь-якої іншої національної групи на території Боснії не можуть бути вибрані до складу Президії. За Конституцією, в ході перших виборів Президія обирається на два роки, в подальший період – на чотири роки. Сербський представник в Президії обирається від Республіки Сербською по мажоритарній системі відносної більшості. Кандидатури босняка і хорвата включаються в єдиний бюлетень, в якому виборець може відзначити лише одного з них. Голоси підраховуються не за всім списком, а окремо між хорватами і боснійцями. Вибраними вважаються хорват і босняк, що набрали більшість голосів серед кандидатів своєї національної групи. Таким чином, для виборців Федерації була передбачена можливість кроснаціональних стратегій голосування на виборах в Президію.

Мусульмани в 2000 році були упевнені в перемозі А. Ізетбеговіча в боснійському списку і вважали за краще проголосувати за кандидата – хорвата. Проте така стратегія викликала незадоволеність хорватської частини електорату. Мусульмани в два рази перевершують за чисельністю хорватів, тому вони можуть впливати на вибір хорватського представника в Президії. Спочатку передбачалося, що вживання даної стратегії буде частково стримуватися правилом: головою Президії на перших півроку після виборів стає той представник, який набрав найбільше число голосів виборців. Хорватський представник насправді не має шансів стати першим головою Президії. Але, якщо за кандидата-хорвата буде віддано багато голосів босняків, то цей пост може зайняти сербський представник.

До моменту засновницьких виборів в Боснії і Герцеговині не всі умови, необхідні для їх проведення, були дотримані: зокрема, не були забезпечені свобода слова, свобода пересування, не були створені «політично нейтральні умови» і лише незначна частина біженців повернулася в країну. Проте, в червні 1996 р. голова ОБСЄ Ф. Котті призначив загальні вибори на 14 вересня. Як і в 1990 р., на цих виборах перемогли партії і лідери військового часу. Підсумки голосування, як вже наголошувалося, не влаштували міжнародні організації, залучені в процес регулювання. З 1997 року міжнародні актори стали виступати за створення в країні такої виборчої системи, яка «систематично сприяла б перемозі помірних кандидатів над націоналістичними партіями». Постійний виборчий закон Боснії і Герцеговини був ухвалений лише в 2001 р. До цього моменту Тимчасова виборча комісія під контролем ОБСЄ випробувала на окремих виборах цілий ряд інструментів електорального дизайну, направлених на формування мультіетнічної структури управління на всіх рівнях [7].

У виборчій сфері з 1996 по 2001 роки сталися наступні зміни: тимчасова виборча комісія зобов'язала партії надавати передвиборні програми з викладом позицій по ключових питаннях (повернення біженців, права меншин, економічні перетворення, соціальні гарантії і тому подібне), які повинні були затверджуватися комісією. Цей захід був покликаний не допустити націоналістичну пропаганду в ході виборчої кампанії і налагодити нормальне функціонування боснійських інститутів. Були введені обов'язкові квоти на представництво жінок в законодавчих органах влади. За задумом розробників даної норми, вона повинна була сприяти помірнішим позиціям партій по етнополітичних питаннях і розвитку соціальної політики. Термін всіх виборних мандатів був обмежений двома роками, за винятком мандатів членів Президії Боснії і Герцеговини, термін повноважень яких

був закріплений в Конституції. Був введений принцип розділення влади на муніципальному рівні. Затверджений «спеціальний режим» в змішаних кантонах (Центральна Боснія і Герцеговіна-Нерехта), що виключав явне переважання однієї з етнічних груп, з тим, щоб кантональні уряди повніше відображали етнічно змішаний склад населення даної території. Пройшла апробацію преферентна система голосування на виборах президента і віце-президента Республіки Сербської. Ці пости довгий час займали члени Сербської демократичної партії. Вважалося, що нова система змінить результати голосування. Була введена система виборчих округів на загальнодержавних і місцевих парламентських виборах (2000 р.) в Республіці Сербській.

Раніше на виборах загальних органів Боснії і Герцеговини були лише два виборчі округи, кожен з яких включав територію одного з суб'єктів. Була змінена система підрахунку голосів вибірників в ході обрання Палати народів Федерації Боснія і Герцеговина, що дало вибірникам можливість не голосувати за представника своєї етнічної групи. Був затверджений так званий «відкритий аркуш», що дозволив виборцям віддавати свій голос як за весь партійний список, так і за окремих кандидатів. Передбачалося, що партії почнуть формувати свої списки не на національному принципі, і що зросте електоральна підтримка помірніших кандидатів. Територія Боснії і Герцеговини була розділена на багатоскладні (у національному відношенні) виборчі округи на виборах законодавчих органів влади; був введений принцип «компенсаційних мандатів», покликаний згладити зростаючу диспропорцію між отриманими голосами і місцями в легіслатурі.

На виборах 2002 р. виборча комісія Боснії і Герцеговини прийняла рішення розподілити ці мандати між партіями, що не змогли трьох процентний бар'єр, що дало можливість брати участь в політичному процесі малим партіям, зосередженим на рішенні, в першу чергу, економічних, а не етнічних проблем. Деякі з перерахованих вище новацій – квоти на жіноче представництво, розділення на багатоскладні округи, «компенсаційні мандати», «відкритий аркуш» і преферентна система виборів президента і віце-президента Республіки Сербською – увійшли до постійного виборчого закону. Як зазначає К.М. Соколова прийняття і проведення перших самостійних виборів під контролем національної виборчої комісії не поклали край дебатам, оскільки всі зусилля по створенню оптимальної електоральної моделі для Боснії і Герцеговини не змінили головного – націоналістичного характеру політики провідних партій [8].

Підсумки виборів 2006 р. знов продемонстрували силу провідних національних партій і стабільність електоральних віддань перевазі

над громадян постконфліктною Боснією і Герцеговиною. Зміни електоральної моделі не вплинули на саму систему артикуляції політичних інтересів – систему здійснення політичного вибору на основі етнічної ідентифікації. Проте окремі заходи сприяли реалізації партіями більш поміркованих стратегій. Наприклад, квоти на жіноче представництво привели, можливо, опосередковано, до формування Коаліції за зміни, яка і провела основні перетворення. Але введення «відкритого аркуша» дезавувало це досягнення [9].

Аналіз електоральних циклів і виборчої системи Боснії і Герцеговини показує, що впродовж 7 років після закінчення військових дій в країні зберігається відносно симетричне полімодальне розділення виборців за національною ознакою, що перешкоджає формуванню поля медіанних інтересів. У такій ситуації пропорційна система і квоти на національне представництво лише закріплюють міжнаціональне розділення в політиці. Максимального виграшу політики і партії досягають за рахунок націоналістичних стратегій. Зменшити цей виграш і сформувати політичне поле з помірних партій можливо лише за допомогою світової спільноти і виборчої комісії [10].

Враховуючи вищевикладене, виборча система постконфліктної Боснії і Герцеговини ставить функціонування загальних інститутів в залежність від співпраці політичних еліт в рамках широких коаліцій. Впродовж всього постконфліктного періоду існування країни створення і діяльність подібних коаліцій без втручання третьої сторони виявлялися практично неможливими. В першу чергу, у зв'язку з тим, що у політичній еліті були відсутні необхідний рівень довіри і внутрішня мотивація на співпрацю, а у влади, не дивлячись на зусилля світової спільноти, довгий час знаходилися націоналістичні лідери. По-друге, пропорційна система вела до порушення правил ефективності коаліцій, раніше всього правила оптимальної величини коаліції. Досвід Боснії і Герцеговини показує, що електоральна модель вважається основним інструментом інституційного регулювання конфліктів, слабо впливає на досягнення суспільної згоди. Без змістовної роботи з інтересами виборців виборча модель втрачає свою ефективність і не дає необхідних результатів в довгостроковій перспективі.

Бібліографічний список:

1. Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине (Дейтонские мирные соглашения) 1995г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/380/73/IMG/N9538073.pdf?OpenElement>
2. Конституция Боснии и Герцеговины 1995 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/constitution.pdf

3. Митин Г. Н. Лицо другой национальности: дискриминационный ценз на выборах Президиума Боснии и Герцеговины [Электронный ресурс] / Г.Н. Митин // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – Режим доступа : <http://www.center-bereg.ru/o2752.html>
4. Dmicic M. Ustavopravi osnov funkcionisanja Bosne I Hercegovine na osnovu slobodnih I demokratskih izbora Ustav BiH – ka novim rjesenjima [Электронный ресурс] / М. Dmicic. – Режим доступа : http://www.soros.org.ba/pravo_ustav_bih_01.asp.
5. Dragan Đukanović izborni sistemi u zemljama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije. – 2006. – Vol. LVIII, br. 4, pp. 517. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.doiserbia.nb.rs/ft.aspx%3Fid%3D0025-85550604513D&prev=search>
6. OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. Provisional Election Commission. Rules and Regulations. 1996. Sarajevo. Partial Decision U 5/98 I of 29 and 30 January 2000 // Službeni glasnik BiH. No 23/00 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ccbh.ba/eng/odluke/index.php?src=2>
7. Election Law of Bosnia and Herzegovina «Official Gazette» of Bosnia and Herzegovina, 23/01. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6274>
8. Соколова Е.Н. Регулирование региональных конфликтов: уроки Боснии. – Космополис. – No 2 (18) 2007. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.intelros.ru/pdf/cosmopolis_2_18_2007/18-5.pdf
9. На выборах в Сербской Республике в составе Боснии и Герцеговины победили социал-демократы 02.10.2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.newsru.com/world/02oct2006/vybory.html>
10. Соколова Е. Н. Регулирование региональных конфликтов: уроки Боснии [Электронный ресурс] / Е. Н. Соколова // Космополис. – 2007. – No 2 (18). – Режим доступа : http://www.intelros.ru/pdf/cosmopolis_2_18_2007/18-5.pdf

В статье рассмотрены аспекты становления и развития избирательной и политической системы Боснии и Герцеговины. Проанализировано влияние избирательной системы на регулирование этнических конфликтов в стране.

In the article aspects of becoming and development of the electoral and political system of Bosnia and Herzegovina are considered. Influences of the electoral system on adjusting of ethnic conflicts in a country are analyzed.

Стаття надійшла до редколегії 16.01.2015